



Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

309 | Janvier-février 2009

Gestion de l'eau en France

L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative

The evolution of French and Spanish water policies: European directives and administrative decentralization

Sylvie Clarimont



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/290>

DOI : 10.4000/economierurale.290

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2009

Pagination : 34-49

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Sylvie Clarimont, « L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative », *Économie rurale* [En ligne], 309 | Janvier-février 2009, mis en ligne le 01 janvier 2011, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/290> ; DOI : 10.4000/economierurale.290

L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative

Sylvie CLARIMONT • Laboratoire Société Environnement Territoire(SET), CNRS-UPPA, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau

Les politiques nationales de l'eau sont, en Europe, soumises à un double mouvement d'homogénéisation sous l'effet conjugué d'une décentralisation accrue de la gestion et de l'adoption de directives communautaires dont l'application est parfois malaisée. La décentralisation administrative, initiée en 1978 en Espagne et en 1982 en France, est complétée par un certain nombre de textes récents qui donnent davantage d'autonomie aux collectivités territoriales et leur transfèrent des compétences nouvelles dans le domaine de l'environnement et de l'eau. Cette décentralisation est encouragée par l'Union européenne qui prône une gestion locale et concertée de la ressource notamment, à travers la Directive cadre européenne (DCE) du 23 octobre 2000. La DCE harmonise les nombreuses directives sur l'eau (environ une trentaine, entre 1975 et 1991) qu'elle a d'ailleurs vocation à remplacer à terme (Kaczmarek, 2006). Elle invite les États membres de l'UE à promouvoir « une utilisation durable de l'eau » et fixe des objectifs de résultats, à atteindre à l'horizon 2015, pour le bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques. Quelques principes consensuels formulés à l'occasion des conférences internationales sur l'environnement sont repris par la DCE : le principe de précaution, le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, le principe de participation du public à l'élaboration et au suivi de la politique. À ces principes s'ajoute l'obligation faite aux États membres d'adopter une politique de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique inscrite

dans des programmes pluriannuels de gestion de la ressource (plans de gestion).

Malgré le maintien de particularismes locaux, l'adoption de cette directive induit une convergence des politiques européennes de l'eau, reflet d'une tendance plus générale à la standardisation des politiques environnementales. Comment et à quel rythme s'opère cette progressive homogénéisation du droit de l'eau ? Induit-elle un réel renouvellement des modes de gouvernance de l'eau ? La comparaison des cas français et espagnols permet d'apporter quelques éléments de réponse. En effet, la transposition de la DCE dans les droits nationaux de ces pays semblait *a priori* devoir être relativement aisée : le modèle français de gestion de l'eau a inspiré le législateur européen ; l'Espagne est parmi les premiers pays du monde à avoir adopté, dès 1926, une gestion de l'eau par bassin versant. Pourtant, la France court le risque de ne pas atteindre l'objectif de « bon état écologique » du fait des problèmes de dégradation de qualité de la ressource (Ribot, 2007)¹ ; l'Espagne est confrontée à des problèmes croissants d'ordre qualitatifs mais aussi quantitatifs qui l'obligent par exemple à envisager le recours à la production d'eau non conventionnelle. L'étude comparée des législations française et espagnole permet de mettre en évidence le processus inachevé de réforme de l'organisation administrative de la gestion de l'eau dans ces deux pays. La rénovation du cadre institutionnel devait en principe permettre d'améliorer la gestion de la ressource. Des

1. Cf. Ribot, page 14.

difficultés persistent pourtant, de nature sensiblement différente dans les deux pays.

Un partage complexe des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

En France comme en Espagne, de nombreux acteurs interviennent dans la gestion de l'eau. Ce partage des compétences apparaît plus complexe en France et ceci pour deux raisons principales : la nature juridique de la ressource et les règles de partage des compétences dans le domaine de la gestion de l'eau. Toutefois, en Espagne, les récentes modifications des statuts d'autonomie de plusieurs régions et le projet en cours de réforme de la législation sur l'eau tendent à brouiller les cartes.

1. La question de la propriété de l'eau : bien commun ou bien public ?

Définir l'eau n'est pas chose aisée. Certes, une définition minimaliste de l'eau comme ressource naturelle renouvelable indispensable à la vie s'impose partout mais elle ne résout pas la question de son appropriation et de ses conditions d'utilisation. Ainsi, en France et en Espagne, la nature juridique de l'eau diffère nettement même si les lois sur l'eau, adoptées à la fin du ^{xx}^e siècle tendent à renforcer la souveraineté publique sur les eaux. La loi sur l'eau française de 1992, formulée dans un contexte de crainte de pénuries (sécheresses de 1989 et 1990) et de dégradation de la ressource, insiste sur la valeur patrimoniale de l'eau sans pour autant remettre en cause le modèle français de partenariat public-privé fondé sur une délégation de service. Dès son article premier, cette loi précise que l'eau est un « *patrimoine commun de la nation* » renvoyant de la sorte à la notion de *res communis* du droit romain ou encore à celle anglo-saxonne, de *common property* (Barraqué, 1994)². L'eau est à la fois un bien commun

(bien n'appartenant à personne en propre et dont l'usage est partagé) et un patrimoine collectif à préserver en vue de sa transmission aux générations futures. Cette notion de patrimoine appliquée à l'eau est reprise par la DCE qui, d'emblée, met en avant le caractère spécifique de cette ressource la plaçant hors de la sphère marchande³. Garant de l'intérêt général, l'État doit veiller à la conservation de ce patrimoine. Néanmoins, la loi de 1992 se garde bien d'afficher une domanialisation de la ressource ou un transfert de droits d'usage à l'État (Sironneau, 1999)⁴.

En ce sens, le droit de l'eau espagnol est moins timide puisque deux textes majeurs reconnaissent le caractère public de l'eau : la loi sur l'eau du 13 juin 1879 et celle du 2 août 1985. La première, élabore un système complexe de concession administrative des droits d'eau qui garantit aux concessionnaires une jouissance pérenne du cours d'eau puisqu'elle prévoit l'octroi de droits d'eau à perpétuité. Ce dispositif, assorti d'un régime fiscal favorable, vise à encourager l'initiative privée à investir dans le domaine hydraulique aussi bien pour la production énergétique que pour la production agricole. Il concilie ainsi propriété publique et utilisation privée des eaux superficielles. Les eaux souterraines font l'objet d'un traitement différencié. La loi sur les eaux de 1879 demeure très discrète sur ces eaux, encore mal connues au ^{xix}^e siècle et non inventoriées. Celles-ci sont implicitement exclues du domaine public. Le principe de l'exploitation minière prévaut : la propriété du sol est étendue à toutes les ressources du sous-sol y compris les eaux souterraines. Avec la réforme du droit de l'eau intervenue en 1985, la distinction opérée jusque-là entre eaux publiques et eaux privées disparaît. Toutes les eaux, qu'elles soient souterraines ou superficielles, sont désormais publiques. Elles constituent « *une seule ressource*,

2. Cf. Barraqué, page 374.

3. Directive 2000/60/CE, préambule 1.

4. Cf. Sironneau, page 479.

subordonnée à l'intérêt général, appartenant au domaine public de l'État en tant que domaine public hydraulique »⁵ L'abolition de la propriété privée de l'eau s'accompagne de la mise en place d'un régime transitoire pour les propriétaires du sol qui bénéficient d'un droit d'usage temporaire (50 ans) de ces eaux souterraines jusque-là considérées comme privées. En outre, le législateur réforme le régime de concession établi en 1879. Une concession d'usage peut désormais être accordée à quiconque en fait la demande après examen de la requête par l'organisme de bassin compétent. Néanmoins, cette concession n'est plus octroyée pour une durée illimitée mais pour un laps de temps variable selon la nature de l'usage envisagé. Les droits d'eau concédés sont consignés dans un registre des eaux, précis et révisé régulièrement, qui fait en quelque sorte office de cadastre des eaux et devrait permettre, à terme, une meilleure connaissance et un meilleur contrôle des prélèvements (Clarimont, 2005)⁶.

Le domaine public hydraulique espagnol (DPH) est donc beaucoup plus étendu que le domaine public fluvial (DPF) français qui, lui, n'englobe pas tous les cours d'eau. Une distinction est en effet opérée, en France, entre les cours d'eau domaniaux et les cours d'eau non domaniaux. Les premiers sont classés dans le domaine public de l'État, ils correspondent aux voies navigables et flottables identifiées par la loi de 1898 et relèvent du droit public ; les seconds, ni navigables, ni flottables sont considérés comme privés (les propriétaires riverains sont propriétaires de la moitié du lit), ils ne font pas l'objet d'un classement qui les répertorie. À la suite de l'approbation des récentes lois de décentralisation, la composition du DPF est en cours de modification. La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques offre la possibilité aux collectivités territoriales ou à leurs groupe-

ments de constituer, si elles le souhaitent, un domaine public fluvial territorial⁷.

2. Une gouvernance de l'eau complexe

À ce premier élément de complexité, s'ajoute un autre qui tient aux règles parfois confuses de partage des compétences en matière de gestion de l'eau. Paradoxalement, la gestion de l'eau semble pour l'instant plus centralisée en Espagne qu'en France comme si la politique de l'eau demeurait, dans un État devenu quasi fédéral, l'un des derniers bastions de l'interventionnisme étatique.

En France, la gestion de l'eau constitue une architecture complexe à laquelle participent de nombreux acteurs. Partiellement rénovée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema) de décembre 2006, l'administration de l'eau est coiffée par la Direction de l'eau et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), établissement public de l'État se substituant au Conseil supérieur de la pêche, placé sous tutelle du ministère en charge de l'écologie⁸. Le Parlement est chargé de définir, tous les six ans, des orientations prioritaires des programmes pluriannuels des agences, de fixer le plafond global de leurs dépenses, de déterminer le montant des contributions des agences au financement de l'Onema et d'exercer un contrôle des réalisations financées par les agences (Dobrenko, 2007)⁹. Cette accentuation du pilotage national des agences de l'eau témoigne d'une volonté de recentrage de la politique de l'eau manifeste dans la Lema (Caudal et Janin, 2007). Elle s'accompagne d'une simplification de la pyramide institutionnelle censée accroître la lisibilité et l'efficacité de la gestion de l'eau. L'application de la Lema implique en effet une réduction du nombre de

5. Ley 29/1985, art. 1.2.

6. Cf. Clarimont, page 122.

7. Loi n° 2003-699, art. 56.

8. Ministère de l'Écologie et du Développement durable (2005). *Projet de loi sur l'eau et les lieux aquatiques*, document PDF téléchargeable sur <http://www.ecologie.gouv.fr>, 9 mars.

9. Cf. Dobrenko, page 148.

services compétents : constitution de services uniques de police de l'eau dans la majorité des départements, regroupement des services de prévision des crues, renforcement des attributions du préfet coordonnateur de bassin... Toutefois, cet effort de simplification demeure insuffisant. Au niveau national, la création de l'Onema risque de fragiliser la direction de l'eau dans sa fonction de pilotage de la politique de l'eau (Keller, 2007). À l'échelon régional, les Directions régionales de l'environnement (DIREN) de bassin, peut-être concurrencées prochainement par la mise en place de services déconcentrés de l'Onema (Flajolet, Chassaigne, 2008)¹⁰, ne parviennent guère à assurer la coordination des services départementaux nombreux sur lesquels elles n'exercent aucune autorité hiérarchique (Keller, *op. cit.*). En outre, ces services de l'État sont contraints de composer avec les services des collectivités territoriales, lesquelles, dans un contexte de décentralisation accrue, assument des compétences croissantes dans le domaine de l'eau. Les communes représentent l'échelon de base d'organisation des services publics d'eau potable et d'assainissement ; les départements accordent à certaines d'entre elles une assistance technique et une aide financière ; les régions, sans être dotées de compétences spécifiques, interviennent de plus en plus dans la gestion de l'eau (*cf.* le tableau, en annexe). Enfin, les usagers jouent également un rôle : en 2004, une vingtaine d'associations de consommateurs sont officiellement agréées pour représenter les consommateurs et défendre leurs intérêts¹¹. Elles sont actives notamment en matière de lutte contre l'augmentation du prix de l'eau et dénoncent régulièrement les disparités de prix entre communes. Leurs représentants sont présents au sein des comités de bassin des agences de l'eau ou du Comité national de l'eau. En Espagne, une distinction est

opérée entre les usagers concessionnaires d'un droit d'eau et les autres. Les premiers sont représentés de longue date dans les organes de délibération des organismes de bassin et sont associés à la prise de décision. Les seconds, reconnus plus récemment, représentent un contre-pouvoir important, principalement structuré en Espagne autour de la Fédération nouvelle culture de l'eau. Ils participent au débat public sur l'eau mais n'interviennent guère dans la gestion effective de la ressource qui est principalement assurée par l'État et les régions.

Le DPH espagnol est étatique. L'État définit la politique nationale de l'eau et assure son suivi et sa révision. La répartition des compétences entre les deux acteurs majeurs de la gestion de l'eau, l'État et les régions, s'effectue sur la base d'un critère géographique *a priori* assez simple, formulé dans la Constitution de 1978 et repris dans la *Ley de Aguas* de 1985. En effet, la Constitution, dans les deux articles (148 et 149) qu'elle consacre à la définition des compétences dans le domaine hydraulique, opère une distinction entre les fleuves s'écoulant entièrement à l'intérieur d'une région et les fleuves parcourant plusieurs régions. Elle attribue à l'État une compétence exclusive en matière de « *législation, concession des ressources et exploitation d'ouvrages hydrauliques quand les eaux s'écoulent au-delà du territoire d'une communauté autonome* »¹². En dépit d'une large décentralisation administrative, l'État conserve donc la maîtrise des fleuves dits « *intercommunautaires* ». Il est, en outre, seul compétent en matière d'attribution de concessions, de négociation et de ratification d'accords internationaux, de planification. Il conserve la maîtrise d'ouvrage pour certains équipements « *d'intérêt général ou dont la réalisation affecte plus d'une communauté autonome* »¹³.

10. Cf. Flajolet et Chassaigne, page 17.

11. <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/consommateurs.shtml>

12. Art. 149.10.22a.

13. Art. 149.1.24.

Les régions interviennent, pour leur part, dans la gestion des fleuves *intracommunautaires*. Elles bénéficient pour la gestion de ces derniers, de larges compétences : exploitation des ouvrages hydrauliques d'intérêt régional (irrigation, production énergétique...), gestion des eaux minérales, thermales et souterraines situées dans le territoire régional (*tableau 1*). Les régions disposant de ressources en eau internes (Galice, Catalogne, Baléares, Canaries et Pays Basque) ont toutes inscrit la gestion de l'eau dans leurs statuts d'autonomie et interviennent activement dans ce domaine. Elles se sont dotées d'une administration hydraulique régionale : *Consejo Insular de Aguas* pour les Canaries, *l'Agència Catalana de l'Aigua* pour les Bassins internes de Catalogne... Les autres régions, fortes de leurs prérogatives en matière de politique environnementale, disposent de services environnementaux qui sont souvent actifs en matière de préservation de la ressource voire d'assainissement, d'adduction d'eau potable, de prévention des inondations et des sécheresses... Ainsi, le Parlement aragonais a adopté, le 17 mai 2001, une loi relative à la gestion de l'eau qui, bien que reconnaissant d'emblée la faiblesse des compétences de la région (inscrite dans sa quasi-totalité dans le bassin de l'Èbre), n'en souligne pas moins les marges de manœuvre existantes : « *Cette loi s'inscrit, bien évidemment, dans le cadre des compétences dont dispose la Communauté autonome en la matière ; celles-ci sont limitées du fait de l'inexistence de bassins hydrographiques internes [...] et de l'impossibilité pour des raisons géographiques d'exercer pleinement les compétences reconnues par son statut d'autonomie [...]. La loi prend acte de cet état des choses et ne prétend nullement le transgresser même si ce texte constitue une tentative pour explorer toutes les possibilités permises par la réglementation* »¹⁴. À l'instar de l'Aragon, toutes les régions estiment avoir un droit

légitime à gérer ce qu'elles considèrent comme leurs eaux et se livrent parfois à une interprétation contestable de la Constitution. À l'occasion de la révision - en cours ou achevée - des statuts d'autonomie de huit régions (Pays Basque, Communauté Valencienne, Catalogne, Andalousie, Baléares, Aragon et Canaries), la répartition des compétences établie par la Constitution espagnole a été fortement débattue. Dans l'article 51 de son nouveau statut d'autonomie, approuvé le 18 février 2007, l'Andalousie revendique des : « *Compétences exclusives sur les eaux du Guadalquivir qui parcourent son territoire et ne concernent pas d'autres communautés autonomes* » remettant ainsi en cause le caractère extracommunautaire de ce fleuve¹⁵. Elle avait déjà obtenu de l'État, en 2004, le transfert intégral de la Confédération hydrographique du Sud¹⁶ et, en 2005, le transfert de petits fleuves côtiers atlantiques jusque-là gérés par la Confédération hydrographique du Guadalquivir – Guadalete, Barbate – ou par celle du Guadiana – Piedras, Odiel, Tinto et affluents du Guadiana dans sa partie internationale comme le Chanza – qui, tous, s'étaient vus reconnaître le statut de bassins internes¹⁷. Elle exige aujourd'hui d'assumer seule la gestion du Guadalquivir arguant du fait que 90,2 % de la superficie totale du bassin (57 527 km²) de même que les sources et l'embouchure du fleuve sont comprises dans la région. Comme l'Andalousie, la Castille-Léon souhaite intégrer dans son nouveau statut d'autonomie dont l'examen par les *Cortes generales* a débuté au printemps 2007, la compétence pleine et entière de la région sur le bassin du Duero dont 98 % de la surface est située en territoire castillan mais dont le cours aval et l'embouchure se trouvent au Portugal. C'est le caractère international du fleuve qui avait,

14. Ley 6/2001, préambule 3.

15. *Ley Orgánica 2/2007, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Chapitre II « Compétences », art. 51 (<http://www.juntadeandalucia.es>)

16. RDL 2130/2004.

17. RDL 1560/2005.

jusque-là, justifié sa gestion par l'État. Le Portugal s'inquiète d'une réforme qui le mettrait face à des interlocuteurs multiples pour la gestion du Duero, « *district hydrologique international* » au sens de la DCE¹⁸.

Face à cette affirmation du pouvoir régional aux limites du texte constitutionnel, l'État répond par la défense de l'unité du bassin hydrographique dont la DCE fait d'ailleurs un principe intangible. Entre montées des revendications régionales et directives communautaires, le gouvernement socialiste de José Luis Rodriguez Zapatero ne disposant pas d'une majorité absolue aux Cortes est dans une position inconfortable. Son embarras est d'autant plus grand qu'il est souvent placé en position d'arbitre par des régions divisées sur la question de l'eau. En effet, si l'Andalousie réclame une compétence exclusive sur le bassin du Guadalquivir, les régions voisines ne l'entendent pas ainsi. Le gouvernement conservateur de la communauté de Murcie sur le territoire de laquelle s'étend 0,2 % du bassin du Guadalquivir a réagi aussitôt à la proposition du gouvernement andalou, socialiste. Dès le 14 mai 2006, le gouvernement de Murcie annonçait son intention de déposer un recours devant le Conseil constitutionnel dans l'hypothèse d'une approbation du statut d'autonomie andalou et se positionnait en faveur d'une gestion partagée du Guadalquivir¹⁹. Le projet andalou a également suscité l'hostilité du gouvernement, pourtant socialiste, d'Estrémadure, au nom du respect de la Constitution espagnole : « *Nous avons 2,45 % bassin du Guadalquivir et nous avons toujours dit que tous les cours d'eau traversant plusieurs territoires doivent être du domaine exclusif de compétence de l'État central* »²⁰. L'Estrémadure, dénonçant la position de sa voisine andalouse, a engagé, le 5 juin 2007, un recours devant le Conseil

constitutionnel²¹. Le nouveau statut d'autonomie de la Communauté valencienne, approuvé en 2006, a également provoqué des crispations en Aragon. Ce statut reconnaît en effet, dans son article 20, le droit légitime « *des Valenciens et des Valenciennes à disposer d'une alimentation en eau suffisante et de qualité* » et à bénéficier de « *la redistribution des volumes d'eau excédentaires dans d'autres bassins dans le respect des principes du développement durable et en accord avec la Constitution et la législation nationale* »²². Cette référence évidente à un transfert des eaux de l'Èbre vers Valence²³ a provoqué la réaction immédiate du gouvernement aragonais qui a saisi le Conseil constitutionnel dénonçant le caractère inconstitutionnel du Statut valencien. La concurrence entre l'État et les régions, les rivalités entre régions sont donc vives et posent finalement la question de l'échelle pertinente de gestion de l'eau. L'interprétation du texte constitutionnel dans le sens des intérêts des régions conduit à revoir la liste des bassins gérés par l'administration centrale. La réforme de la loi sur l'eau, actuellement en chantier, devrait sceller le transfert de la gestion du Guadalquivir à l'Andalousie et du Duero à la Castille annonçant peut-être le démembrement du système mixte de gestion des eaux mis en place à partir de 1979.

En France comme en Espagne, l'articulation entre les différents niveaux d'administration est souvent insuffisante, leurs domaines d'intervention se recoupent parfois nuisant à la lisibilité de la gestion de l'eau. L'émiettement et l'enchevêtrement des

18. ABC, 12/03/2007.

19. *El Siglo*, n° 697, 29/05/2006.

20. *El Siglo*, n° 697, 29/05/2006.

21. *El País*, 06/06/07.

22. Ley Orgánica 1/2006, art. 20.

23. Ce transfert des eaux de l'Èbre vers les régions déficitaires du littoral méditerranéen a été projeté une première fois en 1993, dans l'*Avant-projet de Plan hydrologique national* puis repris en 2001, dans la Loi de plan hydrologique national (LPHN), modifiée par le décret de 2004 (RDL 2/2004) qui vide de leur substance les articles de la LPHN faisant explicitement référence au transfert.

compétences entre services de l'État et collectivités territoriales nuit à l'efficacité de l'action publique (Launay, 2003)²⁴. Les acteurs de l'eau interviennent dans des domaines variés parfois au-delà de leurs strictes compétences. Le rapport de la *Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement* (2001) prône une plus grande décentralisation tout en soulignant une difficulté majeure, celle du niveau pertinent d'exercice des compétences dans la mesure où aucune collectivité ne correspond à l'assise d'un bassin hydrographique. Il préconise non pas de fractionner les grandes agences de bassin mais de créer de nouveaux comités de bassin plus proches des usagers et de renforcer le dispositif des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il s'agit d'une certaine manière de consolider une gestion durable de la ressource à l'échelle du bassin versant dans le respect de la DCE.

Territorialisation des politiques de l'eau et planification

La DCE exige des États membres la délimitation de « *districts hydrologiques* » définis comme « *une zone terrestre et maritime composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées identifiées [...] comme principale unité aux fins de gestion des bassins hydrographiques* »²⁵. À l'échelle de chaque district, seront élaborés, de façon concertée, des plans de gestion achevés « *au plus tard* » en 2009 et révisés par la suite « *tous les six ans* »²⁶. Avant même l'adoption de la DCE, la France et l'Espagne avaient opté pour une gestion de l'eau sur une base hydrographique et mis en place des programmes pluriannuels de gestion de la ressource. En ce sens, l'appli-

cation de la DCE ne devrait guère y poser de problème, pourtant des difficultés apparaissent.

1. En Espagne : l'articulation délicate entre planification nationale et planification par bassin

La consécration du bassin hydrographique comme unité de gestion de la ressource est plus ancienne en Espagne qu'en France. Les premières tentatives d'ancrage territorial de la politique de l'eau dans un cadre naturel apparaissent en Espagne dès la seconde moitié du XIX^e siècle avec la création, le 29 juillet 1865, de dix éphémères divisions hydrologiques (Clarimont, 2004)²⁷. L'idée est reprise sous la dictature de Primo de Rivera, un décret de mars 1926 prévoyant la constitution, selon un processus échelonné dans le temps, des futures confédérations hydrographiques. La loi sur les eaux de 1985 confirme le bassin versant en tant qu'unité indivisible de gestion de la ressource²⁸. Le bassin est placé sous l'autorité d'organismes de bassin dont le statut et les missions sont quelque peu redéfinis afin de respecter la décentralisation administrative opérée à partir de 1978. Les organismes de bassin gérant les bassins internes sont transférés de l'État aux régions et vont constituer, à l'instar de la Confédération hydrographique des Pyrénées orientales, le socle à partir duquel se construiront les administrations hydrauliques régionales (*Junta d'Aigües de Catalunya* devenue plus tard *Agència Catalana de l'Aigua*). Dans les bassins extracommunautaires (Nord, Duero, Tage, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Èbre) qui relèvent encore de la compétence exclusive de l'État, les confédérations hydrographiques sont maintenues²⁹.

27. Clarimont S. (2004). Bassins-versants et décentralisation administrative : esquisse de comparaison France/Espagne. *Cybergéo (Rubrique Cybergeographie)* < URL <http://193.55.107.45/eauville/Clarimont.htm>

28. Ley 29/1985, art. 14.

29. Ley 29/1985, art. 39.1.

24. In Launay, voir l'annexe 6.

25. Directive 2000/60/CE, art. 2.15.

26. Directive 2000/60/CE, art.13.

Celles-ci sont des établissements publics de l'État, placés sous tutelle du ministère de l'environnement, dotés d'une personnalité juridique propre et jouissant d'une totale autonomie de fonctionnement. Elles sont chargées de gérer et de contrôler le DPH disposant pour ce faire d'un pouvoir de police, de procéder au partage de la ressource entre catégories d'usagers, de concevoir, exécuter et exploiter les ouvrages hydrauliques mais aussi d'assurer l'élaboration, le suivi et la révision des plans hydrologiques de bassin, en principe dans le respect des orientations du Plan hydrologique national. La planification de l'usage de la ressource constitue « *l'instrument cardinal de la politique hydraulique* »³⁰ et doit permettre de concourir à une « *meilleure satisfaction des demandes en eau* », d'« *équilibrer et harmoniser le développement régional et sectoriel en augmentant les disponibilités des ressources, en protégeant la qualité, en économisant son emploi et en rationalisant ses usages en harmonie avec l'environnement et les autres ressources naturelles* »³¹. La planification poursuit donc un objectif quantitatif et qualitatif avec, jusqu'à une date récente, une priorité donnée à la prévention des pénuries. Confiée à l'administration hydraulique compétente, l'élaboration des plans de bassin se fonde sur un inventaire préalable des ressources en eau disponibles et des besoins présents et à venir³². Sur la base de ce diagnostic, les plans de bassin précisent les critères permettant d'assurer la compatibilité des usages et proposent une liste des ouvrages nécessaires à la satisfaction des besoins à moyen et long terme. Ce sont des documents juridiquement contraignants, révisables périodiquement à l'initiative de l'organisme de bassin. Les représentants des usagers siégeant au sein de l'assemblée des organismes de bassin sont invités à s'exprimer sur l'opportunité des mesures envisagées. Jouissant de préroga-

tives importantes assorties d'une totale maîtrise d'ouvrage, les organismes de bassin apparaissent donc beaucoup plus puissants que les agences de l'eau françaises auxquelles ils sont trop souvent comparés.

2. En France : entre planification par bassin et planification locale

En France, malgré le développement dès la fin du XIX^e siècle d'une réflexion autour de la notion de « *région hydraulique* », c'est la loi sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution du 16 décembre 1964 qui institutionnalise le découpage du pays en six grands bassins et crée également les agences financières de bassin, devenues agences de l'eau en 1992. Il s'agit moins alors de favoriser l'équipement hydraulique du pays que de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau. Cette loi prévoit l'instauration de trois instances de bassin au rôle bien déterminé : le comité de bassin, chargé de définir la politique de l'eau au niveau de chacun des six grands bassins et faisant office d'assemblée délibérante ; l'agence de l'eau, destinée à financer cette politique ; l'établissement public administratif de l'État, susceptible de se constituer en maître d'ouvrage pour mettre en œuvre la politique à l'échelle des bassins. Or, l'établissement public n'a jamais été créé du fait sans doute de l'hostilité des collectivités territoriales peu désireuses de constater l'apparition d'un maître d'ouvrage potentiellement concurrent (Launay, 2003)³³. Pour pallier le déficit de maîtrise d'ouvrage, des établissements publics territoriaux, émanation des collectivités territoriales, ont été institués dès la fin des années 1970 à l'initiative des Conseils généraux³⁴.

33. Cf. page 35.

34. L'Institution Adour est ainsi créée en 1978 par arrêté inter-préfectoral et regroupe 4 départements : Hautes-Pyrénées, Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques. Ses missions statutaires sont : la protection contre les crues et les érosions, l'augmentation des disponibilités en eau et la gestion des ressources en eau, la lutte contre les pollutions. Elle a été une des premières à être transformée en EPTB.

30. RDL 3029/1979, art. 3.

31. Ley 29/1985, art. 38.1.

32. Ley 29/1985, art. 40.

Constitués soit sous forme de syndicat mixte (Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne), soit sous forme d'institution interdépartementale (Institution Adour), ils regroupent plusieurs collectivités territoriales. Créés à l'origine pour des missions particulières – prévention des inondations ou gestion des étiages avec l'élaboration de Plans de gestion des étiages³⁵ – ils voient progressivement leurs domaines d'intervention s'étendre (Launay, *op. cit.*)³⁶. Au nombre de 24 en 2006, ces EPTB³⁷ peuvent, comme les organismes de bassin espagnols, se porter maîtres d'ouvrage d'opérations à l'échelle des bassins et sous-bassins. Ils disposent également d'une capacité d'expertise qui en fait désormais des partenaires incontournables pour les agences de l'eau. D'abord exclusivement économique et financière (prélèvement d'une redevance au nom du principe « pollueur-payeur » et octroi de subventions d'équipement), la mission des agences s'est élargie à la planification avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Cette réforme du droit de l'eau répond à la nécessité d'intégrer les nouvelles directives communautaires dans un contexte de durcissement du droit communautaire. La loi de 1992 relance la politique de l'eau et rend obligatoire l'élaboration, à l'échelle de chacun des six bassins métropolitains, de Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), documents de planification pluriannuels (en principe prévus pour 15 ans et révisables).

En France comme en Espagne, la législation en vigueur prévoit l'articulation de deux niveaux de planification : par bassin et local dans le premier cas, national et par bassin, dans le second. Le SDAGE constitue le pendant français du Plan de bassin espagnol. Le SDAGE fixe, de façon concertée, les grandes orientations de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin. Il est opposable à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics. Il s'impose aux SAGE (Schémas d'aménagement et de gestion des eaux), outils de planification contractuels visant à organiser la gestion collective de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin, d'un regroupement de sous-bassins « *correspondant à une unité hydrographique cohérente* » ou d'un système aquifère³⁸. À la différence du SDAGE, le SAGE est conçu comme un document à visée opérationnelle qui doit déboucher sur un plan de gestion intégrée de la ressource et une série d'actions (Flajolet, 2006)³⁹. Les premiers SAGE ont été mis à l'étude à partir de 1996. Par l'échelle mobilisée, ils s'apparentent à un dispositif incitatif antérieur, les contrats de rivière destinés à améliorer la qualité des eaux, à favoriser une gestion commune de l'eau et à instaurer une forme de solidarité entre l'amont et l'aval d'un cours d'eau⁴⁰. Toutefois, la procédure de création d'un SAGE est plus longue, son objet plus large (amélioration de la qualité des eaux, gestion des pénuries, prévention des inondations,

35. Les PGE sont des documents destinés à favoriser une gestion quantitative de la ressource, à prévoir des économies d'eau et à envisager, le cas échéant, les modalités de mobilisation de nouvelles ressources. Ils sont instaurés, en Adour-Garonne, par le SDAGE de 1996.

36. Cf. pages 40-41.

37. La notion d'Établissement public territorial de bassin (EPTB) est récente et sa création obéit au souci de clarifier et simplifier le dispositif de gestion de l'eau en rassemblant sous un terme générique unique un large ensemble d'établissements publics de coopération regroupant des départements et/ou des régions et intervenant sur une unité hydrologique cohérente.

38. Loi n° 92-3, art. 30.

39. Cf. page 14.

40. L'origine du contrat de rivière remonte aux opérations « rivières propres » lancées par le tout jeune ministère de l'environnement, en 1974. Il s'agissait d'actions collectives largement médiatisées, fondées sur des initiatives locales. Avec la création des contrats de rivière, le ministère tente donc de généraliser ce type d'expérience. Instauré par une circulaire du 5 février 1981, le contrat de rivière est initialement un « *programme de remise en état d'un cours d'eau que les collectivités territoriales, les agences de l'eau et les maîtres d'ouvrage publics ou privés s'engagent à réaliser dans un délai de 5 ans* » (Brun, 2006, p. 27).

maîtrise des usages, préservation des écosystèmes aquatiques...) et sa portée réglementaire supérieure. Le SAGE constitue une expérience originale de planification souvent initiée dans des contextes difficiles. Sa mise en œuvre est laissée à la libre initiative des collectivités locales. La loi de 1992 n'impose ni la création d'un SAGE, ni son contenu. Elle ne précise pas qui doit initier un SAGE ni dans quels délais. Elle ne détermine pas précisément le contour géographique des SAGE qui doivent simplement correspondre à une unité hydrologique cohérente. Dans les faits, le choix du périmètre est souvent le fruit d'un compromis éminemment politique (Allain, 2001)⁴¹.

3. Les modifications récentes de l'exercice de la planification hydrologique

La Lema, promulguée non sans difficultés après de longues années d'hésitation de même que le projet de loi espagnol actuellement à l'étude entérinent la place grandissante prise par les collectivités territoriales en matière d'étude et de financement de la gestion de l'eau et modifient sensiblement les modalités de mise en œuvre d'une planification locale durable et concertée. En effet, « *la participation active de toutes les parties concernées [...] notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion* »⁴² est exigée par la DCE. La DCE demeure délibérément discrète sur les formes de participation du public à privilégier de même que sur la délimitation du public concerné laissant aux États membres la possibilité d'innover. Reprenant l'esprit de la DCE, tous les textes de lois récents insistent sur la nécessité d'organiser les modalités de participation du public à la planification mais dans les faits, l'implication du public dans la gestion de l'eau demeure difficile. En France comme en Espagne, des lieux de rencontre et de débats largement ouverts sur la société

existent déjà, à différents niveaux : assemblées des confédérations hydrographiques, comités de bassin et commissions locales de l'eau, Conseil national de l'eau espagnol ou Comité national de l'eau français.

Organe consultatif indépendant destiné à favoriser une plus large participation au processus de planification, le Comité national de l'eau s'apparente au Conseil national de l'eau espagnol. Ce dernier est chargé d'émettre un avis sur la planification hydrologique nationale et régionale de même que sur tout projet d'aménagement concernant le DPH⁴³. Promu dans un souci de démocratisation de la prise de décision et d'apaisement des fortes tensions autour de la gestion de l'eau, le Conseil national de l'eau ne remplit que partiellement son rôle. Il est composé majoritairement de représentants de l'administration centrale, des régions et des organismes de bassin auxquels s'ajoutent quelques représentants des usagers de la ressource⁴⁴ même si à partir de 1994, sa composition est élargie avec une ouverture plus large au monde professionnel et associatif. Comptant près d'une centaine de membres, il assume pourtant difficilement son rôle de médiateur et souffre d'un certain discrédit auprès des mouvements protestataires. Lors du conflit suscité par la LPHN, il a souvent été vu comme un défenseur de la position gouvernementale. Saisi en septembre 2000 pour examiner le projet de LPHN, il a rendu, en janvier 2001, un avis finalement très favorable à un document vivement critiqué par les associations écologistes et divers mouvements citoyens.

À l'échelle des bassins, l'effort d'ouverture des assemblées des confédérations hydrographiques à la société civile est indéniable. Longtemps exclusivement réservée aux usagers de la ressource et aux représentants de l'État, la participation à l'assemblée des confédérations hydrographiques s'élargit, en 1978, aux représentants des

41. Cf. page 204.

42. Directive 2000/60/CE, art. 14.1.

43. Ley 29/1985, art. 18.

44. Ley 29/1985, art. 17.

régions devenues autonomes puis aux porteparoles d'associations de protection de l'environnement. Dans ces assemblées d'usagers, la représentation reste cependant fort inégale et la primauté du monde agricole, principal consommateur d'eau, n'est guère écornée par la récente et timide ouverture sur le monde associatif. Longtemps dépourvue de processus participatifs à l'échelon local, la planification hydrologique espagnole peine à trouver les méthodes et les moyens adéquats pour associer davantage les acteurs de l'eau à la gestion de la ressource. Des expériences intéressantes, menées conjointement par les organismes de bassin et les administrations régionales ayant en charge l'environnement commencent cependant à voir le jour. Dans le bassin de l'Aragon, la Confédération hydrographique de l'Èbre collabore avec le Centre de ressources environnementales de Navarre pour établir un diagnostic partagé qui devrait déboucher sur l'identification de mesures prioritaires. En Aragon, dans le sous-bassin de l'Alcanadre, une démarche similaire est à l'étude. En Cantabrie, l'état écologique des petits bassins du Pas et du Pisueña fait l'objet d'un débat public initié en février 2007. Cette initiative est portée par le Bureau de participation hydrologique de Cantabrie (OPHIC), créé fin 2006 par la région. Toutefois, la participation se limite souvent aux seuls « acteurs concernés ». En France, la décentralisation de la planification est plus poussée et plus ancienne. À l'échelle du bassin hydrologique, la centaine de membres du comité de bassin se répartit en trois collèges dont la LEMA vient de modifier la composition renforçant la représentation des élus et des usagers : le premier est constitué de représentants des collectivités territoriales (40 % des membres du comité de bassin) ; le deuxième collège se compose de représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socio-professionnelles, des associations agréées de défense de l'environnement et de défenses des consommateurs, des instances repré-

sentatives de la pêche et de personnes qualifiées (40 % des membres) ; enfin le troisième collège compte des représentants de l'État ou de ses établissements publics concernés⁴⁵. Le comité de bassin est renforcé par la loi de 2006 : les décisions du conseil d'administration de l'Agence relatives au programme pluriannuel et au taux des redevances sont désormais soumises à l'avis conforme du comité (Dobrenko, *op. cit.*)⁴⁶. En outre, le comité de bassin contribue activement à l'élaboration des SDAGE en s'appuyant sur les travaux menés à un échelon inférieur par des commissions territoriales, héritières des commissions géographiques apparues au cours des années 1980, dont la création relève, d'après la loi, d'une initiative locale et qui contribuent à élargir l'audience des usagers et acteurs de l'eau (Flajolet, Chassaing, *op. cit.*)⁴⁷.

À une échelle plus fine, les SAGE constituent « un dispositif original de démocratie locale » (Flajolet, 2006)⁴⁸. Ils n'ont pourtant connu jusqu'à présent qu'un succès très limité. Près de 10 ans après leur expérimentation, seuls 21 SAGE sont approuvés et en cours de mise en œuvre, 63 sont en cours d'élaboration, 15 à l'étude. Le nombre de SAGE demeure limité du fait de la lourdeur de la procédure, de l'opacité des structures de gestion de l'eau, de la rigidité de la composition de la Commission locale de l'eau (CLE) et des difficultés d'identification d'une collectivité territoriale maître d'ouvrage des études (*Projet de loi sur l'eau*, mars 2005, Exposé des motifs). Dans le bassin de l'Adour, la prépondérance des enjeux de gestion quantitative de la ressource semble avoir également contribué à freiner le développement des SAGE. Les CLE qui fonctionnent le mieux sont étroitement adossées à une collectivité territoriale qui assure l'embauche du personnel et l'accès aux moyens

45. Loi n° 2006-1772, art. 82.

46. Cf. page 150

47. Cf. page 15.

48. Cf. page 14.

financiers (Allain, *op. cit.*)⁴⁹. À l'inverse, les contrats de rivière, dispositifs incitatifs plus souples, moins contraignants, ont rencontré un plus grand écho. Prenant acte de l'échec relatif de la procédure SAGE, le législateur français vient de la réformer en augmentant la teneur et la portée juridique du SAGE (Caudal et Janin, 2007)⁵⁰. La Lema, dans ses articles 74 à 81, modifie les règles de la planification territoriale de l'eau. Le SAGE demeure un document de planification concerté et durable, établi à l'échelle d'une « *unité hydrologique cohérente* ». Il comporte désormais deux volets : d'une part, un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource et des milieux aquatiques qui définit les conditions de réalisation des objectifs fixés par le SAGE (évaluation des moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre) ; d'autre part, un règlement – dont le contenu est rendu en partie facultatif – qui peut définir un ordre de priorité entre les usages de même qu'une « *répartition des volumes globaux de prélèvement par usage* » et établir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques⁵¹. Après approbation et publication du SAGE, son règlement et les documents cartographiques qui lui sont associés sont opposables au tiers. La portée juridique du SAGE est donc accrue et sa procédure d'élaboration simplifiée. Le SAGE doit bien sûr être compatible avec le SDAGE et c'est désormais le SDAGE qui définit « *le périmètre et le délai dans lequel [le SAGE] est élaboré ou révisé* »⁵² ; à défaut, ceux-ci « *sont arrêtés par le représentant de l'État dans le département, sur proposition ou après consultation des collectivités territoriales et après consultation des EPTB et du comité de bassin* »⁵³. En cas de non-respect des délais impartis, « *le représentant de l'État dans le département élabore le projet et, après*

consultation de la CLE, met en œuvre la procédure »⁵⁴. De plus, le SAGE peut être modifié par le préfet « *après avis ou sur proposition de la CLE si cette modification ne porte pas atteinte aux objectifs du schéma* »⁵⁵. Les règles très strictes de composition de la CLE sont assouplies. Sur proposition de la CLE, les EPTB peuvent désormais, là où ils existent, prendre en charge la réalisation des études, de l'animation et du suivi du SAGE jouant ainsi le rôle de porteurs de projet. Enfin, la question économique, frein à la mise en œuvre des SAGE, est abordée par la Lema lui confie aux agences de l'eau, établissements publics administratifs de l'État, la définition de leur participation financière à la réalisation des SAGE⁵⁶. Ce renforcement des dispositifs de planification locale de la ressource suffira-t-il à implanter durablement une nouvelle gouvernance de l'eau et des milieux aquatiques ?

*
* *

La seconde phase de décentralisation en cours, en France et en Espagne, si elle ne remet pas fondamentalement en cause le principe d'une politique durable de l'eau inscrit dans la DCE, bouleverse cependant les cadres institutionnels de la gestion de la ressource. En France, les collectivités territoriales prennent déjà une part active à la gestion et devraient prochainement assumer l'entretien et l'exploitation du DPF territorial. La Lema tente de maintenir un fragile équilibre entre l'intervention accrue des collectivités territoriales et le relatif renforcement du pouvoir régalien sur la planification locale et le pilotage de la politique de l'eau. Toutefois, la multiplicité des acteurs ajoutée à la dispersion des

49. Cf. Allain, page 104.

50. Cf. Caudal et Janin, page 10.

51. Loi n° 2006-1772, art. 77.

52. Loi n° 2006-1772, art. 80.

53. Loi n° 2006-1772, art. 75.

54. Loi n° 2006-1772, art. 78.

55. Loi n° 2006-1772, art. 79.

56. Loi n° 2006-1772, art. 82.

actions et des programmes au financement souvent extrabudgétaires nuisent considérablement à la lisibilité de la politique française de l'eau (Keller, *op. cit.*). En Espagne, les déboires du PHN rendent malaisée l'identification de la stratégie nationale de l'eau tandis que l'affirmation du pouvoir régional menace la répartition des compétences établie par la Constitution. Dans les deux pays, l'empilement institutionnel se traduit par un chevauchement des compé-

tences nuisant à la lisibilité si ce n'est à l'efficacité de l'action publique. Cette dispersion s'accompagne d'un risque réel d'accentuation des disparités territoriales entre agences en France avec l'apparition possible d'inégalités dans les prélèvements fiscaux (Dobrenko, 2007), entre régions en Espagne. Le processus d'homogénéisation des politiques de l'eau tenté par Bruxelles n'est donc pas un long fleuve paisible ! ■

LES LOIS ET DÉCRETS

Espagne - **Boletín Oficial del Estado (BOE)**
Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Madrid, BOE, n° 86, de 11 de abril, p. 13934-13954.
Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, Saragosse, BOE, n° 64, de 1 de junio.
Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, Madrid, BOE, n° 189, de 8 de agosto. Modifiée par la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, núm. 298, de 14-12- 1999, p. 43100-43113. Dérogée par le Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, núm. 176, de 24-07-2001, p. 26791-26817.
Real Decreto Ley 1560/2005, de 23 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de

recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Segura), Madrid, BOE, n°307, p. 42095-42131
Real Decreto Ley 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur), Madrid, BOE, n°276, p. 37685-37791
Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, Madrid, BOE, n°148, p.22453-22458

France - **Journal officiel de la République française (JO)**
Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. JO du 31 décembre.
Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. JO, n° 3, 4 janvier 1992.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allain S. (2001). Les SAGE : une procédure innovation de planification participative de bassin. *Geocarrefour*, vol. 76, n° 3, p. 199-210.
- Barraqué B. (1994). Entre public et privé, l'eau et ses agences. In M. Marié et alii (Dir), « *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale* », Paris, L'Harmattan, p. 371-396.
- Brun A. (2006). La politique de l'eau en France (1964-2004) : un bilan discutable. In A. Brun, F. Lasserre (Dir) « *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales* », Québec, PUQ, p. 17-46.
- Caudal S., Janin P. (2007). La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques entre volontarisme et renoncements. *Droit administratif*, n° 4, 18 p.
- Clarimont S. (2005). Eau, marché et mouvements citoyens. L'association espagnole Nouvelle Culture de l'Eau face à la question de la marchandisation de la ressource. *Sciences de la société*, n° 64, p. 119-136.
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. *Journal officiel des Communautés européennes* du 22/12/2000, L327, 72 p.
- Dobrenko B. (2007). La loi sur l'eau et les milieux aquatiques : entre atermoiements et renoncements. *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 2, p. 141-171.
- Flajolet A. (2006). *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, sur l'eau et les milieux aquatiques*. Assemblée nationale, n° 3070/2005-2006, 660 p. + annexes.
- Flajolet A., Chassaing A. (2008). *Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*. Assemblée nationale, n° 626/2007-2008, 63 p.
- Kaczmarek B. (2006). *Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ? Essai pour une politique franco-européenne de l'eau rénovée*. Paris, Éditions Johanet, 235 p.
- Keller F. (2007). *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le pilotage de la politique de l'eau*. Sénat, n° 352/2006-2007, 58 p.
- Launay J. (2003). *Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la gestion de l'eau sur le territoire*. Assemblée nationale, n° 1170, 49 p. + annexes.
- Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement (2001). *Rapport au Premier ministre*, 42 p. + annexes.
- Ribot C. (2007). Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ? *Environnement*, n°4, 16 p.
- Sironneau J. (1999). Évolutions et révolutions actuelles du droit et des institutions dans le domaine de l'eau. In M. Marié et alii (dir), « *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale* », Paris, L'Harmattan, p. 473-492.

ANNEXE

Les acteurs de la gestion de l'eau en France et en Espagne, une répartition complexe des compétences

ACTEURS	CHAMPS D'INTERVENTION
ÉTAT un rôle important	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adoption de mesures en vue de respecter les conventions et les accords internationaux sur l'eau ▶ Élaboration, suivi et révision de la planification nationale, définition d'indicateurs durables pour la révision des plans de bassin ▶ Connaissance de la ressource, de l'état des infrastructures et du DPH ▶ Surveillance, suivi et contrôle de la qualité des eaux continentales ▶ Coordination des plans d'urgence en situation de sécheresse ou inondation ▶ Inspection et contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques ▶ Concession, révision et annulation des droits d'eau et autorisations de rejets dans les bassins hydrographiques « <i>extracommunautaires</i> »
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
Régions compétences croissantes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Programmation, financement, construction et exploitation d'équipements hydrauliques d'intérêt régional (barrages, canaux, périmètres irrigués...) ▶ Gestion des eaux minérales et thermales ▶ Concession de droits d'eau dans les bassins « <i>intracommunautaires</i> » ▶ Préservation de la qualité de la ressource ▶ Gestion des eaux souterraines « <i>régionales</i> »
Départements forte implication <i>de facto</i>	
Communes acteur local majeur	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Production et distribution de l'eau potable ▶ Assainissement des eaux usées ▶ Urbanisme
Usagers nombreux et de plus en plus présents	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Usagers concessionnaires : catégorie d'usagers disposant d'un droit d'eau (syndicats d'irrigation, entreprises hydroélectriques, industries, communes) : représentation au sein des instances de délibération des organismes de bassin et participation à l'élaboration des Plans de bassin ▶ Usagers non concessionnaires : catégorie d'usagers très hétérogène ne disposant pas de droits d'eau : représentation au sein des instances de délibération des organismes de bassin (associations de consommateurs, associations de défense de l'environnement, citoyens...).

ANNEXE

Les acteurs de la gestion de l'eau en France et en Espagne, une répartition complexe des compétences

FRANCE	CHAMPS D'INTERVENTION
<ul style="list-style-type: none"> ► Gestion et préservation du patrimoine eau ► Connaissance et protection de la ressource (réglementation des prélèvements d'eau et définition de périmètres de protection) ► Prévention des risques d'inondation (information, contrôle de la sécurité des grands ouvrages, alerte, organisation des secours pour les phénomènes dont l'ampleur dépasse le territoire d'une commune, aide financière aux collectivités, établissement des PPRI) ► Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non transférés ► Police des eaux et de la pêche en eaux douces (action de lutte et prévention contre les pollutions et les inondations) 	
<ul style="list-style-type: none"> ► Participation aux commissions locales de l'eau (CLE) ► Études, travaux et exploitation d'ouvrages dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) 	
<ul style="list-style-type: none"> ► Peu de compétences expresses dans le domaine de l'environnement ► Financement d'investissements d'intérêt régional pour améliorer la ressource ou pour protéger les zones sensibles (barrages, grandes adductions...) ► Participation aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 	
<ul style="list-style-type: none"> ► Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés ► Participation aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ► Soutien financier aux communes ► Mission d'assistance technique aux communes et EPCI dont les moyens sont insuffisants pour l'exercice de leurs compétences (LOI n° 2006-1772, art.73) 	
<ul style="list-style-type: none"> ► Production et distribution de l'eau potable : élaboration d'un Schéma de distribution de l'eau potable (Loi n° 2006-1772, art. 54) ► Prise en charge des systèmes d'assainissement collectif, contrôle des raccordements au réseau public de collecte, contrôle des installations d'assainissement non collectif avant 2012 puis tous les 8 ans (<i>idem</i>) ► Collecte, transport, stockage et traitement des eaux pluviales. Ce service peut être financé par une taxe annuelle prélevée par la commune (Loi n° 2006-1772, art. 48) ► Prévention des risques d'inondation (prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme, information, réalisation des travaux de protection et d'entretien, organisation des secours : PCS) ► Restauration et entretien des milieux aquatiques 	
<ul style="list-style-type: none"> ► Association syndicale autorisée (ASA) de propriétaires : exploitation et entretien des ouvrages hydrauliques qu'elle a réalisés en tant que maître d'ouvrage ► Propriétaires de cours d'eau, lacs et plans d'eau non domaniaux : obligation d'entretien régulier de façon à « <i>maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique</i> » (Code de l'environnement, art. L 215-14) 	

Source : élaboration de l'auteur (2007)